

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ที่เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคซึ่งมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินที่รับรองและคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐธรรมนูญยอมให้มีการตรากฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้โดยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ และยังรับรองไว้ว่าสิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๑๙๗

วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวดศาล โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลซึ่งต้องจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ตามกฎหมายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำไม่ได้

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับอันเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (ช่วงปี ๒๕๔๐ ถึงปี ๒๕๔๔) ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้เชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้นั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญรวม ๘ หมวด โดยบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยในหมวด ๔ ประกอบด้วยบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๘๒ ซึ่งมีสาระเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจใน

การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ในการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ โดยไม่ให้นำบทบัญญัติ บางมาตราของกฎหมายดั่งนี้มาใช้บังคับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ส่วนมาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ของประเทศโดยการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ใน ฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และสามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป โดยการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของ บสท. คณะกรรมการจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขให้ บสท. ปฏิบัติก็ได้ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการหลุดพ้นจากหนี้ของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันโดยการให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ประกอบสาระสำคัญของบทบัญญัติทั้งสามมาตราแห่งพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ พิเศษแก่ บสท. เพื่อให้ บสท. แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและ เอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งมีสาระเกี่ยวกับอำนาจของ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายให้มีขึ้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่เนิ่นช้าจนเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และให้ลูกหนี้ ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และสามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ ได้ต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของ บสท. คณะกรรมการจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ บสท. ปฏิบัติก็ได้ เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง การปรับโครงสร้างหนี้จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเพื่อสร้าง เสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวมและรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ อำนาจของ บสท. ตามบทบัญญัติทั้งสาม มาตราดังกล่าว ก็เป็นคนละกรณีกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกี่ยวกับ

สิทธิและเสรีภาพว่า กระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่อยู่ภายใต้ บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ได้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นบทบัญญัติที่จำกัด สิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลตามที่บัญญัติไว้อย่างเสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้ยกเว้นใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งอันทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกัน หรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุ แห่งความแตกต่างของบุคคล และเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งเป็น อำนาจของศาล หรือเป็นการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๑๙๘

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ